

LIMITAÇÃO TEMPORAL DA REVISIBILIDADE ADMINISTRATIVA DO ATO VICIOSO

NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO*

Juiz Federal da 8ª Vara no Ceará, Prof do Mestrado de Direito Público - UFC

SUMÁRIO:

1. Introdução. 2. O dever de invalidação dos atos administrativos viciosos. 3. A revisão dos atos administrativos viciosos e a adstrição da Administração Pública à legalidade. 4. As sedes da ilegalidade administrativa. 5. O decurso do tempo como fator impediante da revisão administrativa. 6. A necessidade da preclusão administrativa como exigência da estabilização das relações Públicas. 7. Os prazos de preclusão da iniciativa administrativa de revisão. 8. Conclusões. 9. Bibliografia.

1. INTRODUÇÃO

A atividade administrativa pública pode realmente produzir *atos eivados de vícios*, eis que é resultante de trabalho humano e, como tal, susceptível de erros ou falhas involuntárias e, ainda, de desvios derivados de elementos externos à estrutura em que se geram esses mesmos atos ou, ainda, embora mais raramente, de influências perturbadoras da sua regular formação.

Não deve causar maior estranheza a ocorrência de tais atos no âmago da Administração Pública, *salvo quando se lhes está associada a intenção deliberada do agente de assim proceder, fazendo mau uso ou uso indevido das prerrogativas, poderes ou atribuições funcionais de que se acha investido*, porquanto a aplicação desses predicamentos somente encontra justificativa quando acionada em prol do interesse de todos.

A Administração Pública está, por causa disso, vinculada ao *dever jurídico* de sanear-se internamente, de forma constante, não permitindo que os atos viciosos que identifica tenham perdurabilidade, *sendo-lhe por isso imperativo a sua pronta exclusão, através de providência adequada e eficaz, seja objetivando a sua anulação, seja visando à sua revogação*.

Releva, então, indagar se o ordenamento jurídico impõe limites à atividade administrativa de revisão de ofício dos atos expedidos pela Administração Pública, respondendo, em caso positivo, quais seriam esses limites, bem como esclarecendo a indagação *se, em todos os casos, essa revisão pode se dar motu próprio e a qualquer tempo, considerando-se, ademais, a possível aptidão do devido processo legal para legitimar os resultados dessa atuação*.

2. O DEVER DE INVALIDAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS VICIOSOS

A revisão dos atos administrativos tidos por viciosos, a se desenvolver mediante iniciativa da própria Administração Pública que os emitiu, através de atividade que vise subtrair-lhes a aptidão de produzir efeitos no mundo jurídico (atividade de invalidação), *provoca realmente alguma perplexidade, uma vez que coloca em xeque as situações individuais já consolidadas no decurso do tempo, pela força dos atos que se pretende rever, para invalidar ou revogar*.

O ideal de preservar os direitos individuais consolidados e protegê-los de ataques à sua integridade projeta-se, então, em toda a sua

inteireza, quando se cuida de revisão de atos administrativos acoimados de viciosos, *isso sem exclusão da afirmação, de resto longamente repetida, que atos nulos não são aptos a produzir efeitos juridicamente consistentes.*

Dir-se-á, para legitimar a revisibilidade dos atos administrativos por iniciativa oficial, até mesmo com apoio em doutrinadores da maior nomeada, entre os quais HELY LOPES MEIRELES (Direito Administrativo Brasileiro, 21^a ed., Malheiros, p. 190), *que a observância do devido processo legal supera definitivamente o problema da proteção dos direitos subjetivos de quem venha a ser atingido pela invalidação, ajustando-se assim a ampla defesa do interessado aos ditames da cláusula inserta no art. 5º. LV da Carta Magna.*

Acrescenta-se, ainda, além disso, que sempre haveria, em prol do prejudicado, o direito de recorrer ao Poder Judiciário, para controlar a lesividade jurídica que eventualmente decorresse da atividade invalidatória ou de revogação, que poderia restabelecer, nesse caso, pela forçada decisão, a plenitude eficaz do ato anterior revisto.

Os argumentos são, sem dúvida alguma, da maior respeitabilidade, *mas penso que a solução não poderia ser assim tão simplista, tendo-se em conta que a primeira exigência do devido processo legal é precisamente a neutralidade do Julgador, característica essa que, só por excesso de abstração, se poderia, dizer estivesse sempre presente nas decisões administrativas invalidatórias ou revogatórias de seus próprios atos d'antes praticados.*

A decisão de invalidar o ato administrativo, quando se trata de vício que o torna ilegal, na verdade é quase sempre tomada *aprioristicamente* pela Administração Pública e a instauração do processo, nesse caso, pelo menos, se funda precisamente nessa *convicção antecipada*, que aliás serve de motivo para a atividade de revisão.

Assim, o processo administrativo que produz o ato de anulação ou revogação assume o significado e a feição de mera formalidade, porquanto o seu resultado terá sempre de refletir necessariamente aquele objetivo colimado (anulação ou revogação).

O argumento da garantia do pleno acesso do prejudicado ao Poder Judiciário, através da ulterior ação de controle do ato administrativo invalidador ou revogador, é certamente da maior expressão, *mas parece abrir a porta para a Administração Pública exercitar livremente uma atividade que seguramente terá de se submeter, logo em seguida, à apreciação judicial.*

Preferível seria, em tal contexto, que os atos administrativos a invalidar somente fossem invalidados diretamente pelo Poder Judiciário, *através de ação própria intentada pela Administração Pública, pelo menos nos casos em que da invalidação resultassem repercussões imediatamente lesivas a direitos ou interesses de terceiros.*

Porém, é francamente aceito, tanto na Doutrina Jurídica, como também na Jurisprudência dos Tribunais, o entendimento de que a Administração Pública não apenas pode, *mas mesmo deve*, por iniciativa própria (de ofício) *rever* os seus atos, anulando-os, em caso de ilegalidade, ou revogando-os, por inoportunos ou inconvenientes, desta sorte lhes retirando de forma definitiva a possibilidade de produção de quaisquer efeitos jurídicos.

Essas duas formas de auto-saneamento interno da Administração Pública, exercitáveis independentemente de provocação, quanto aos atos por ela praticados, constituem espécies do gênero *invalidação dos atos administrativos* e são operacionalizáveis, repita-se, por iniciativa, oficial, isto é, *a revisão dos atos é deflagrada pelos agentes da própria Administração Pública, quando diante de situação avessa aos comandos normativos.*

A orientação doutrinária que afirma a potestade administrativa de revisão dos atos da Administração Pública, visando à sua *invalidação*, não tem, porém o abono do eminente Professor MIGUEL REALE, *que sustenta caber somente ao Poder Judiciário anular o ato administrativo que se evidencia vicioso, sob o relevante argumento de que, uma vez emitido o ato, passa a ser do Poder Judiciário o controle da sua conformação com o Direito* (Revogação e Anulamento do Ato Administrativo, p. 95).

Há, porém, a propósito da espécie, o enunciado 473 da súmula do colendo Supremo Tribunal Federal, afirmando que

a Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos, ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos a apreciação judicial.

Assim, pelo menos do ponto de vista prático, *carece de maior interesse essa discussão*, sendo encontráveis no cotidiano do Direito numerosos e mesmo incontáveis casos de aplicação dessa potestade, que é exercitada sem grandes questionamentos a respeito da sua legitimidade, *havendo-os, porém, em relação ao respectivo modus operandi*, ou seja, ao procedimento que conduz a esse resultado.

Pode-se afirmar que a invalidação oficial do ato administrativo, seja por vício intrínseco de ilegalidade (anulação), seja por razões de conveniência ou inoportunidade (revogação) *é uma inquestionável prerrogativa da Administração Pública, de real e inafastável necessidade, em vista, dos erros, equívocos e fraudes que podem efetivamente ocorrer, como freqüentemente ocorrem, na sua expedição, dando azo a intoleráveis situações agressivas ao Direito.*

3. A REVISÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS VICIOSOS E A ADSTRIÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA À LEGALIDADE

É corolário consagrado no Direito Administrativo que os agentes estatais estão *submetidos à legalidade e, em alguns casos, como nos domínios do Direito Tributário e do Direito Penal, por exemplo, à estrita legalidade*, sendo essa a forma política de promover o predomínio da racionalidade normativa na dinâmica da vida estatal, *no pressuposto de que as normas legais ditadas pelo Parlamento, por ser esse órgão de investiduras periódicas, são a expressão mais autêntica das aspirações da coletividade*.

Sendo o Parlamento eletivo e temporário e os seus membros os representantes populares, a fiel obediência da lei por ele elaborada terminaria por realizar magicamente a sempre perseguida conciliação política, *segundo a qual cada cidadão, ao cumprir a lei, não se submete senão à sua própria vontade, diluída que estaria na formação da vontade geral, expressa na mesma lei*.

A inescapável submissão da Administração Pública à legalidade é com certeza o fundamento primário do poder de revisão dos atos administrativos viciosos, *pois os agentes públicos somente podem operar dentro das previsões legais, não se tolerando qualquer ultrapassagem do riscado normativo*.

Admitir a persistência do ato administrativo afrontoso à legalidade seria o mesmo que subverter o princípio essencial da Administração Pública, fazendo-o, porém, disfarçadamente, através da aplicação de formas operativas estranhas às diretrizes que devem prevalecer na condução e efetivação de seus propósitos, as quais encontram na lei a mais precisa indicação, o limite inviolável e o instrumento prestante.

O eminente Professor GERALDO ATALIBA dizia, com toda razão, apoiado em HANS KELSEN, que o princípio da legalidade, a que a Administração Pública está jungida, *impõe que o Poder Público somente aja na forma que a lei determinar ou expressamente consentir*,



acrescentando que, a rigor, não há a necessidade de norma proibitiva de condutas aos agentes públicos, sendo bastante a inexistência de autorização legal de agir, para se concluir que há a inibição de o fazer. (Comentários ao CTN, RT, 1975, p. 101).

A firme adstrição da Administração Pública ao princípio da legalidade poderia ensejar o raciocínio de que o fundamento da *invalidação* dos atos administrativos ilegais, por iniciativa oficial, confinasse com a *revogação* dos atos legais - à feição de uma atuação de todo discricionária - eis que se espera da estrutura pública um incessante ajustamento dinâmico às mutáveis exigências do interesse coletivo.

O que é certo é que o princípio da legalidade incide eficazmente sobre as condutas dos agentes públicos, *impedindo-lhes a atuação administrativa ilegal*, o que torna obrigatória a *iniciativa de expungir imediatamente do âmago da Administração Pública as ilegalidades manifestas*.

Em tais casos, a ação administrativa invalidante se dirige precisa e imediatamente contra o próprio ato ilegal, retirando-o da circulação jurídica, *não se limitando apenas à sustação dos seus efeitos*.

Dá-se, desta forma, ao dever de invalidação dos atos administrativos ilegais o fundamento da adstrição da Administração Pública à legalidade como macroprincípio, *não havendo discussão de tomo a respeito dessa assertiva*.

Mas, cabe indagar: *a revogabilidade dos atos ilegais, por iniciativa da própria Administração Pública, afasta definitivamente a possibilidade de consolidações de situações individuais geradas por esses mesmos atos?*

Ou, pelo contrário, há situações individuais que se podem consolidar definitivamente, em razão de algum evento natural, *impedindo*

a revisão administrativa dos atos de que se originaram, mesmo que eivados de ilegalidade?

4. AS SEDES DA ILEGALIDADE ADMINISTRATIVA

São plurais os requisitos ou exigências de legalidade do ato administrativo, cujo atendimento lhe confere préstimo diante do Direito, *sendo que a violação a qualquer deles acarreta o vício de ilegalidade do ato, tornando aplicável o controle jurídico sobre ele.*

O requisito primário, na ordem da existência do ato administrativo, pertine (1) *à competência do agente que o expediu, que somente pode ser aquele indicado na norma legal para o seu cometimento, punindo-se os desvios ou infrações dessa regra com a nota de ineficácia jurídica do ato.*

São também requisitos do ato administrativo: (1) o seu *elemento formal*, (2) a sua *finalidade*, (3) a sua *motivação* e (4) o seu *objeto*, compondo-se todos de modo harmonioso e integrado no contexto do ato, *sem hierarquia entre eles, sem precedência na ordem da relevância ou prioridade, importando em vício imprestabilizante do ato a sua eventual desconformidade com qualquer desses requisitos.*

O préstimo jurídico do ato, portanto, deriva sempre e invariavelmente da regularidade da presença concomitante de *todos os seus requisitos legais.*

A definição da *competência funcional* para a prática do ato é, no mais comum da vida administrativa, manifestada por norma de enunciado positivo (ordem legal de fazer, de sentido atributivo).

Deve-se entender que o agente é dela desprovido (isto é, não tem competência), não podendo, portanto, agir ou fazer em nome da Administração Pública, se a lei formalmente o não tiver investido na atribuição, ou dela não tiver recebido designação regular.

Bem por isso, é completamente carente de validade jurídica o ato administrativo emitido por agente desvestido de competência para a sua prática.

No que pertine à sua *forma*, pode-se afirmar que, no quotidiano da vida administrativa pública, os atos que produz são *escritos*, observando-se no seu contexto uma forma configurativa peculiar e especificativa e mesmo uma linguagem típica, que servem para lhes outorgar não apenas a existência material, mas igualmente a eficácia jurídica que os habilita à produção dos efeitos comuns à espécie, *inclusive através da presunção de validade imediata e auto-execução*.

Em matéria administrativa a *forma* do ato sempre pertence à sua substância, não havendo margem para a clássica distinção, tão comum no Direito Privado, entre forma para efeito de prova do ato (*ad probationem*) e forma para efeito substancial (*ad substantiam*).

O requisito *finalístico* (metaformal) do ato administrativo o vincula aos objetivos da Administração Pública, que não podem ser (e não são) outros que não os delimitados primariamente na lei.

Mas é certo que não somente nela se esgota a normatividade administrativa, *pois o sistema jurídico como um todo, através dos seus vários princípios gerais e outros elementos implícitos, também fornece diretrizes a serem seguidas pelos agentes públicos e fins a serem perseguidos através da sua atividade contínua*.

O atendimento da *finalidade pública*, que é a meta do ato administrativo, não dispensa que se empreguem, na sua consecução, *exclusivamente métodos legais, não servindo a exibição do resultado útil satisfatório, ainda que seja público, como escusa para eliminar a censura jurídica quanto a desvios no nível procedimental do agente*.

A finalidade pública é a *energia* do ato: é por ela que adquire o seu *tonus* jurídico, que está muito além da forma contingente, do limite

do literalismo das palavras, expressando uma grandeza que ultrapassa a vontade, do agente.

O aspecto *motivacional* do ato administrativo tende a se converter, nos dias de hoje, no requisito que talvez apresente o maior quociente de complexidade, dado que a pesquisa do seu conteúdo transcende a simples observação da sua *exterioridade* e importa em perscrutar o nem sempre viável caminho do *subjetivismo* do agente, que não se confunde nunca com o *querer administrativo*.

O *querer administrativo* é sempre normatizado, isto é, expresso na lei ou manifestado implicitamente através dos princípios regentes do sistema, *cujá descoberta demanda reflexão aprofundada e casuística*.

A explicitação da motivação do ato administrativo é exigência que se vem firmando progressivamente, tendo-se em conta o exercício do controle aplicável à atividade da Administração Pública, *não apenas na intimidade da sua própria organização e por sua própria iniciativa (autocontrole), mas também através da atividade jurisdicional, que lhe é externa e superior*.

A explicitação dos motivos do ato administrativo permite controlar o subjetivismo do agente e também atende à exigência da demonstração de boa fé que deve presidir as relações da Administração Pública com os administrados.

Além disso, a fundamentação explícita do ato serve ainda de justificação da sua iniciativa, máxime quanto aos atos que veiculam restrição de direitos, os quais devem sempre trazer adequados e completos fundamentos, como lecionada ANTONIO CARLOS DE ARAÚJO CINTRA (Motivo e Motivação do Ato Administrativo, RT, 1979, pp. 87 e segs.).

A jurisprudência do colendo Supremo Tribunal Federal consagra essa assertiva doutrinária, pois, como disse o eminente Ministro LUÍS GALLOTTI, *o Tribunal já tem seu critério, assentado e pacífico, sobre decisões não motivadas. Decisões não motivadas, anulam-se. Nunca vi, neste Tribunal, prevalecer outro critério, que não este.* (RDA 80/128-147).

O egrégio Tribunal Regional Federal da 5ª. Região também já assentou, pela voz de um dos seus mais eminentes Julgadores, que *o ato administrativo desprovido de motivação específica não tem validade.* (AMS 35.319 CE., Rel. Juiz HUGO MACHADO, BolJur 57/82).

Quanto ao seu último requisito, diga-se que o *objeto do ato administrativo* é o seu próprio conteúdo, a sua carga decisória ou determinativa, se for o caso, ou a sua função geradora, modificativa, extintiva, translativa ou meramente certificatória de situações regulares que sejam administrativamente relevantes.

Põe-se, então, agora, de forma problemática, a discussão de saber-se se a *atividade administrativa de revisão dos atos viciosos por motivo de ilegalidade deve ter - ou não - limitações externas à vontade da Administração Pública.*

Em caso positivo, quais seriam as limitações aplicáveis à atividade de revisão administrativa de atos ilegais, tendo-se em conta a repulsa jurídica à continuidade do ato viciado dessa gravíssima mácula?

Não há dúvida que a atividade de revisão de atos administrativos estará, sempre e necessariamente, submetida ao *due process of law*, garantia jurídica constitucionalmente expressa e mesmo autêntica característica do nosso sistema jus-positivo, *mesmo antes da Carta Magna de 1988 que o consagrou solenemente (art. 5º, LV)*, como sustenta com inteira procedência o Ministro MÁRIO VELLOSO (Princípios Constitucionais do Processo, *in* Temas de Direito Público, Del Rey, 1994, p. 208).

Mas, mesmo observando o devido processo legal, não tem a Administração Pública a possibilidade inesgotável de rever a qualquer tempo os seus próprios atos.

Em outras palavras, *mesmo os atos ilegais são atingidos pelos efeitos do decurso do tempo, tomando-se imunes à ação administrativa de revisão, ainda, que em forma de procedimento regular (devido processo legal)*, sem prejuízo, porém, da revisão através de ações judiciais que a Administração Pública possa intentar, visando à sua imediata desconstituição.

Esse problema adquire ainda maior relevância, quando o ato administrativo, detectado vicioso pela própria Administração Pública, é dos que não se esgotam na produção de efeitos instantâneos, mas gera efeitos continuados, longamente distribuídos no tempo, como a concessão irregular de uma aposentadoria, por exemplo, que assegura em prol do interessado a percepção de benefício financeiro mensal.

Indaga-se, em tal hipótese, se é lícito à Administração Pública torná-lo imediatamente insubsistente, por eivado de vício que não se mostra sanável.

5. O DECURSO DO TEMPO COMO FATOR IMPEDIENTE DA REVISÃO ADMINISTRATIVA

A necessária prerrogativa administrativa de revisão dos próprios atos, mesmo quando submetida ao *due process of law*, porém, não poderá ser exercitável por tempo indeterminado, sendo, pelo contrário, extinguível, eis que a estabilidade das relações jurídicas com a Administração Pública exige que o instituto da prescrição Opere em todas as direções, *inclusive contra o Poder Público*.

O decurso do tempo também acoberta a relação jurídica com a Administração Pública *gerando o efeito da prescrição pro-administrado, a impedir a reinstauração da instância interna, mesmo diante de situação*

avessa, a comando legal explícito, mas sem exclusão, é certo, do recurso à via jurisdicional ordinária, por iniciativa oficial, esta sempre possível nos lapsos cronológicos mais dilatados.

O instituto da preclusão há de ter, também no domínio das relações com o Poder Público, sempre ativa operatividade, como paradigmaticamente assevera HELY LOPES MEIRELES:

A prescrição administrativa opera a preclusão da oportunidade de atuação do Poder Público sobre a matéria sujeita à sua apreciação. Não se confunde com a prescrição civil, nem estende seus efeitos às ações judiciais, pois é restrita à atividade interna da Administração e se efetiva no prazo que a norma legal estabelecer. Mas, mesmo na falta de lei fixadora do prazo prescricional, não pode o Servidor Público ou o particular ficar perpetuamente sujeito à sanção administrativa por ato ou fato praticado há muito tempo. A esse propósito, o STF já decidiu que a regra é a prescritibilidade e que esta ocorre no prazo de quatro anos para as penalidades disciplinares do funcionalismo federal. Entendemos que, quando a lei não fixa o prazo da prescrição administrativa, esta deve ocorrer em cinco anos, à semelhança da prescrição das ações pessoais contra a Fazenda Pública (Decreto 20.910/32), das punições dos profissionais liberais (Lei 6.838/80) e para cobrança do crédito tributário (CTN. art. 174). (Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros, 18ª ed., p. 583).

Discorrendo sobre a invalidação dos atos administrativos, quer por anulação, quer por revogação, em monografia clássica, WEIDA ZANCANER tem estas palavras decisivas:

O princípio da legalidade, fundamento do dever de invalidar, obriga a Administração Pública a fulminar seus atos viciados não passíveis de convalidação. Só que a invalidação não pode ser efetuada sempre e indistintamente, com referência a todas as relações inválidas não convalidáveis que se apresentem ao administrador, em razão das barreiras ao dever de invalidar. Os limites ao dever de invalidar surgem do próprio sistema jurídico positivo, pois, como sabemos, coexistem com o princípio da legalidade outros princípios que devem ser levados em conta quando do estudo da invalidação. Claro está que o princípio da legalidade é basilar para atuação administrativa, mas como se disse, encartados no ordenamento jurídico estão outros princípios que devem ser respeitados, ou por se referirem ao Direito

corno um todo, como, por exemplo, o princípio da segurança jurídica, ou por serem protetores do comum dos cidadãos, como, por exemplo, a boa fé, princípio que também visa protegê-los quando de suas relações como Estado. (Da Convalidação e da Invalidação dos Atos Administrativos, Malheiros, 2ª ed., p. 60).

E arremata a notável administrativista, no seu apreciado estudo monográfico:

Assim, em nome da segurança jurídica: simetricamente ao que referimos quanto à convalidação, o decurso do tempo pode ser, por si mesmo, a causa bastante para estabilizar certas situações, fazendo-as intocáveis. Isso sucede nos casos em que se costuma falar em prescrição, a qual obstará a invalidação do ato viciado. (Op. cit., p. 61).

Aliás, o enunciado da Súmula 473 do colendo STF alude expressamente ao respeito aos direitos adquiridos, em tema de invalidação de atos administrativos, daí se podendo extrair que a Administração Pública está subordinada a limites, nessa, atividade de expungir os seus próprios atos ilegais ou inconvenientes, *dentre essas limitações se encontrando como exigência indispensável da própria existência do sistema jurídico, a preclusão administrativa.*

6. A NECESSIDADE DA PRECLUSÃO ADMINISTRATIVA COMO EXIGÊNCIA DA ESTABILIZAÇÃO DAS RELAÇÕES JURÍDICAS

A preclusão é um instituto que serve mais e, sobretudo, à vida do que propriamente ao Direito: *a natureza, humana precisa dela como de um bem indispensável, até mesmo para estabelecer a seqüência das relações interpessoais e tranquilizar as emoções diante dos casos perturbadores que o futuro caprichosamente apresenta.*

No Direito, a preclusão não cumpre papel muito diverso, pois a sua função essencial é a de promover a estabilidade, a segurança e a certeza das relações jurídicas, sem as quais não há tranquilidade possível, nem bem-estar duradouro, quer no plano do indivíduo atonicamente considerado, quer no nível da vida humana coletiva.

É esse efeito tranquilizador da preclusão que o Mestre VICENTE RÃO chamava a *inviolabilidade do passado*, afinal uma referencia, à própria afirmação dos direitos subjetivos, como exigência da pessoa humana e da realização das suas potencialidades, sem o que a existência seria mesmo cinzenta e a seqüência do tempo apenas um desfiar de sustos e ameaças intermináveis (O Direito e a Vida dos Direitos, RT, 1978, 2º vol., pp. 483 e segs.).

Nos domínios da Administração Pública, dado o seu poder de império do qual nunca realmente se desveste, até mesmo por lhe ser ínsito e indispensável, a necessidade de oclusão das suas possibilidades jurídicas de agir se impõe em toda a sua dramática crueza, *para se eliminar de sobre a cabeça das pessoas que com ela se relacionam a afiada Espada de Dâmocles suspensa por um fio cada vez mais delgado*.

A admissão da chamada preclusão administrativa, como barreira à revisão dos atos administrativos, por iniciativa da própria Administração Pública, não é assunto que se apresente desenturvado de dúvidas; a Professora ODETE MEDAUAR, por exemplo, *assinala que o ato administrativo ilegal pode ser anulado a qualquer tempo, por causa da vinculação da Administração Pública ao princípio da legalidade, estabelecida expressamente, na Carta Magna*. (Direito Administrativo Moderno, RT, 1998, p. 174).

Essa notável jurista, contudo, observando que alguns consideram *iníqua* essa regra da impreclusividade no âmbito administrativo, relata que há exceções, quando, por exemplo, a norma, em determinado assunto, fixa prazo para o exercício da atividade anulatória, em apreço a outros princípios jurídicos, como a segurança e a certeza jurídicas, a boa fé de terceiros ou a ausência de dolo interessado.

Se a impreclusividade decorresse da adstrição à legalidade, prevista na Carta Magna, *seria questionável que uma norma infraconstitucional a pudesse excepcionar, isto é, afastar a aplicação da*

regra superior e estabelecer a preclusão administrativa, qualquer que fosse o prazo.

A Professora MARIA HELENA DINIZ considera que *não há como compreender* que os efeitos decorrentes de um ato agora praticado atinjam o passado, frisando ainda que, se assim fosse, *não se colheriam bons resultados* (Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro Interpretada, Saraiva, 1994, p. 178).

As entidades que resguardam o passado jurídico das pessoas se nutrem mesmo da idéia de *consolidação das situações individuais* e são mantidas graças a reflexões humanísticas em contextos invariáveis e humanos (JOSÉ EDUARDO CARDOZO, Da Retroatividade da Lei, RT, 1995; MARIA LUÍZA DE MENDONÇA, O Princípio Constitucional da Irretroatividade da Lei, Del Rey, 1996), *criando barreiras ao desfazimento de atos pretéritos, em benefício da segurança e da certeza que as relações sociais exigem.*

Penso que a preclusividade administrativa deve ser admitida como uma necessidade existencial do Direito, pois sem ela não haveria paz social, eis que essa noção repousa sobre a segurança e a certeza.

7. OS PRAZOS DE PRECLUSÃO DA INICIATIVA ADMINISTRATIVA DE REVISÃO

Aceita que seja a tese da preclusividade da iniciativa da Administração Pública para revogar os seus próprios atos ilegais, põe-se a questão de saber-se qual o temporal preclusivo, quando se tratar de detecção de ilegalidade administrativa ao depois de largos anos de produção de efeitos pelo ato ilegal, *ou se essa revogabilidade não se submete a extinção pelo decurso do tempo.*

No nosso sistema jurídico positivo, entre outras normas, há o Decreto 20.910/32, fixando em um quinquênio o prazo para o ingresso de ações dos particulares contra o Poder Público, *daí por que afigura-se de*

todo isonômico que a Administração Pública também se limite em razão do tempo, nas suas iniciativas contra os administrados.

Aliás, o art. 174 do Código tributário Nacional estabelece também em cinco anos o prazo para cobrança do crédito tributário, de modo que seria compatível e harmônico com tais diplomas afixação do prazo de um lustro para consolidação administrativa de situações subjetivas.

Mas, quando se cogitasse de *ato induzido pelo particular contra a Administração Pública*, mediante o uso de ardis e fraudes sofisticadas, seria conforme o Direito admitir a consolidação de tais situações, pelo simples decurso do tempo?

Em princípio, certamente que não; mas, do ponto de vista prático, assume conotação de fomento à instabilidade admitir que a própria Administração Pública, *motu proprio*, reveja os seus atos e os invalide, sem que tenha limite temporal para essa atividade.

Isso não significa que o ato formado de modo vicioso fique definitivamente imune à ação de sua revisão; o que se exclui é que a revisão possa ser efetivada pela própria Administração Pública, sendo claramente preferível, em casos assim, que *somente o Poder Judiciário possa desfazer o ato ilegal*.

8. CONCLUSÕES

1. *A atividade administrativa pública pode realmente produzir atos eivados de vícios, eis que é resultante de trabalho humano e, como tal, susceptível de erros ou falhas involuntárias e, ainda, de desvios derivados de elementos externos à estrutura em que se geram os atos ou também influências perturbadoras da sua regular formação.*

2. *A Administração Pública está vinculada ao dever jurídico de sanear-se internamente, não permitindo que os atos viciosos que identifica tenham perdurabilidade, sendo-lhe imperativo providenciar a sua pronta exclusão, através de providência adequada e eficaz, seja objetivando a sua anulação, seja visando à sua revogação, sempre com a fiel observância do due process of law.*

3. *A necessária prerrogativa administrativa de revisão dos próprios atos, mesmo quando submetida ao due process of law, porém, não poderá ser exercitável por tempo indeterminado, sendo, pelo contrário, extinguível, eis que a estabilidade das relações jurídicas com a Administração Pública exige que o instituto da prescrição opere em todas as direções, inclusive contra o Poder Público.*

4. *O ato vicioso não fica definitivamente imune à ação de sua revisão; o que se exclui é que a revisão possa ser efetivada pela própria Administração Pública, sendo claramente preferível, em casos assim, que somente o Poder Judiciário possa desfazer o ato ilegal*

5. *Visando preservar os direitos individuais consolidados e protegê-los de ataques à sua integridade, é preferível que os atos administrativos a anular somente o sejam imediata e diretamente pelo Poder Judiciário, através de ação própria intentada pela Administração Pública, pelo menos nos casos em que da invalidação resultarem repercussões lesivas a direitos ou interesses de terceiros.*

6. *A preclusividade administrativa deve ser admitida como uma necessidade abonada pelo Direito, pois sem ela não haveria paz social, eis que essa noção repousa sobre a segurança e a certeza.*

7. *O decurso do tempo pode levar à estabilidade do ato administrativo vicioso, excluindo-o da revisibilidade por iniciativa da própria Administração, embora perdue a possibilidade de sua impugnação na via judicial, sujeita esta aos prazos prescricionais da Lei Civil.*

8. *A revisibilidade interna dos atos viciosos ocorre automaticamente com o decurso do prazo previsto em lei para esse efeito; se não houver previsão legal explícita, a prescrição ocorrerá em cinco anos, tempo fixado para as ações de iniciativa do particular contra a Fazenda Pública (Decreto nº 20.910/32).*

9. *Os privilégios da Administração Pública em relação ao particular não devem ser ampliados: na ausência de determinação legal do prazo prescricional, não se poderá interpretar a situação como privilegiada, dado que a lei não a instituiu.*

10. *O enunciado da Súmula 473 do colendo STF alude expressamente ao respeito aos direitos adquiridos, em tema de invalidação de atos administrativos, daí se extraindo que a Administração Pública está subordinada a limites, na atividade de expungir os seus próprios atos ilegais ou inconvenientes.*

11. *Dentre as limitações à atividade revisional da Administração Pública se encontra, como exigência indispensável da própria existência do sistema jurídico, a preclusão administrativa.*

9. BIBLIOGRAFIA

HELLY LOPES MEIRELES, *Direito Administrativo Brasileiro*, 21^a ed., Malheiros, 1996.

MIGUEL REALE, *Revogação e Anulamento do Ato Administrativo*.

JOSÉ EDUARDO MARTINS CARDOZO, *Da Retroatividade da Lei*, RT, 1995.

MARIA LUÍZA PESSOA DE MENDONÇA, *O Princípio Constitucional da Irretroatividade da Lei*. Del Rey, 1996.

MARIA HELENA DINIZ, *Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro interpretada*. Saraiva, 1994.

VICENTE RÃO, *O Direito e a Vida dos Direitos*. RT, 1978.

WEIDA ZANCANER, *Da Convalidação e da Invalidação dos Atos Administrativos*, Malheiros, 2ª ed., 1996.

ODETE MEDAUAR, *Direito Administrativo Moderno*. RT, 2ª ed., 1998.

GERALDO ATALIBA, *Comentários ao CTN*, RT, 1975.

HUGO DE BRITO MACHADO, AMS 35.319-CE., BolJur TRF da 5ª Região 57/82.

ANTONIO CARLOS DE ARAÚJO CINTRA, *Motivo e Motivação do Ato Administrativo*, RT, 1979.

CÁRMEM LÚCIA ANTUNES ROCHA, *Princípios Constitucionais da Administração Pública*. Del Rey, 1994.

JOSÉ ROBIN DE ANDRADE, *A Revogação dos Actos Administrativos*, Coimbra Editora, 2ª ed.: , 1985.

MARLI SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, *Direito Administrativo*, Atlas, 8ª ed., 1997.